

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

### Allgemeines

**Bertrand-Studie: Kritik eines Insiders — Verzerrung der Aktivitäten, Mängel in der Qualifikation des Personals? — Reformvorschläge (7)**

#### *Weltorganisation der dritten Generation*

Auf Effizienz und Effektivität im UN-System soll die 1966 von der Generalversammlung gegründete, seit 1968 tätige Gemeinsame Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit, JIU) achten. Unvermutet wörtlich hat nun im Jahr des UN-Jubiläums einer der elf Inspektoren seinen Evaluierungsauftrag genommen und partielle Hinfälligkeit beim Geburtstagskind diagnostiziert (Some Reflections on Reform of the United Nations, UN-Doc. JIU/REP/85/9).

Der Franzose Maurice Bertrand, der Ende 1985 nach langjähriger Dienstzeit in der JIU pensioniert wurde, gehört zu den bestinformatierten Insidern des UN-Systems. Die genannte Studie, die im Oktober 1985 bereits in der Presse intensiv diskutiert wurde, bevor sie als offizielles UN-Dokument erschien, gilt als sein Vermächtnis. Man darf gespannt sein, wie der Generalsekretär der Vereinten Nationen darauf schriftlich reagieren wird, bevor der Bertrand-Bericht und die Antwort des Generalsekretärs der 41. Generalversammlung im Herbst 1986 zur Diskussion vorgelegt werden.

Bereits heute kann gesagt werden, daß der Bertrand-Bericht die tagespolitische Diskussion zum 40jährigen Bestehen überdauern wird; es handelt sich um ein umfassendes Dokument auf hohem intellektuellem Niveau, das nicht nur die Gemüter der Regierungen erregen, sondern auch der wissenschaftlichen Diskussion über die Zukunft internationaler Organisationen wichtige Anregungen geben wird.

Bertrand beginnt mit der These, daß es nach 40 Jahren Entwicklung des UN-Systems dringend notwendig sei, über eine Reform nachzudenken, welche nach Völkerbund und Vereinten Nationen zu einer »Weltorganisation der dritten Generation« führen sollte. Weder seien erfolgversprechende Versuche in Sicht, die Charta der Vereinten Nationen so zu ändern, daß eine Reform von innen möglich ist, noch erscheine es denkbar, daß eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung die Regierungen veranlassen könnte, radikale Reformmaßnahmen einzuführen.

In seiner ersten Anmerkung führt der Autor eine Dreiteilung des UN-Systems ein, auf die später noch zurückzukommen ist, nämlich

1. Organisationen mit umfassenden Kompetenzen (hierzu zählt er die Vereinten Nationen selbst und zahlreiche ihrer Spezialorgane sowie die Sonderorganisationen FAO, ILO, UNESCO und WHO),
2. die »funktionalen« beziehungsweise »technischen« Organisationen (die Sonderorganisationen IMO, ITU, UPU, WIPO und WMO sowie die IAEA) und
3. die »finanziellen« Organisationen, denen die Mehrzahl der sozialistischen Industrieländer nicht angehört (IMF, Weltbankgruppe, GATT, IFAD).

In seinem Bericht zählt Bertrand nur die Organisationen der Kategorien 1 und 2 zum UN-System und grenzt seine Analyse entsprechend ein.

#### *Mühle und Mehl*

Im zweiten Kapitel geht der Autor auf Schwächen des Managements und der Strukturen des UN-Systems ein. Seiner Meinung nach sind die Ursachen dieser Systemschwächen vor allem struktureller Art. Diese können nicht durch Verbesserungen des Managements, sondern nur durch politische Verhandlungen beseitigt werden.

Im einzelnen gilt seine Kritik folgenden Punkten:

- Mangel an Koordinationsmöglichkeiten und Prioritäten angesichts der außerordentlichen Komplexität des Systems (Bertrand nennt als Näherungsvariable die Vielzahl der rechtlich unabhängigen Einheiten bei den Vereinten Nationen und einigen ihrer Sonderorganisationen, die insgesamt über 100 beträgt).

- Extreme Fragmentierung der operativen Aktivitäten des UN-Systems (das Teilprogramm »Soziale Entwicklung« in den regionalen Wirtschaftskommissionen beispielsweise ist im Durchschnitt mit 2,3 Beamten besetzt; die Hilfe für ein Entwicklungsland kann von etwa 30 verschiedenen Institutionen des UN-Systems kommen).

- Ein unangemessen hoher Anteil der Arbeitszeit sowohl der Delegationen als auch des Sekretariats wird den Management- und Organisationsproblemen gewidmet: »Die Art und Weise, wie die Mühle arbeitet, wird viel wichtiger als die Qualität des Mehls, das sie erzeugt.« (S. 8)

- Es bestehen zu viele mittelmäßige Outputs des Systems — seien es Publikationen mit sehr niedrigen Verkaufsziffern, unzählige analytisch schwache Dokumente oder die Vielzahl sehr kleiner Projekte.

- Unangemessene Qualifikationen des Personals: In den Vereinten Nationen besitzen allein 25 vH der Beamten im höheren Dienst keine Universitätsausbildung; bei UNICEF waren es 1982 sogar 30 vH.

Bertrand wirft den Mitgliedstaaten vor, daß sie der Effizienz des Systems nur eine zweitrangige Bedeutung beimessen, daß sie vor allem keine klaren Vorstellungen darüber besitzen, welchen Zwecken eine Weltorganisation dienen könnte.

Im dritten Kapitel kritisiert Bertrand, daß das Mandat des UN-Systems unrealistisch definiert sei, daß Transmissionsriemen zwischen den Vertretungen an den Hauptquartieren und den verantwortlichen nationalstaatlichen Verwaltungen fehlen, und daß die Unfähigkeit, bescheidene Ziele zu formulieren, zu Zweifeln führe, ob die Mehrzahl der Aktivitäten überhaupt eine Beziehung zur Realität besitzt.

Der Autor zählt vier sehr unterschiedliche Tätigkeitsbereiche auf, wobei lediglich die erste Kategorie Management-Funktionen erfüllt, für die zwischen den Mitgliedstaaten ein Konsensus vorhanden ist. Hierzu gehören

vor allem die »funktionalen« oder »technischen« Tätigkeiten der Organisation der oben genannten Kategorie 2 sowie die vom UNRWA und dem UNHCR geleistete Flüchtlingshilfe, die insgesamt etwa ein Fünftel der Ausgaben des Gesamtsystems ausmachen. Die anderen drei Tätigkeitsbereiche zeichnen sich durch einen sehr geringen Konsensus aus. Es handelt sich um

- a) Frieden und Sicherheit,
- b) Beiträge zur Entwicklung und
- c) Bereitstellung eines Forums für Diskussionen, Forschung, Verhandlungen in bestimmten Bereichen (etwa Menschenrechte und Völkerrecht).

In diesen drei Tätigkeitsbereichen bedürfte es einer Analyse der Methoden und Strukturen zur Zielerreichung, um verstehen zu können, warum und wie eine grundlegende Revision der Konzeption der Weltorganisation notwendig ist.

Dieser Analyse wendet sich Bertrand im vierten Kapitel zu. Seine Analyse der Tätigkeit des Sicherheitsrats fällt angesichts des Ost-West-Gegensatzes und des Wetttrüstens negativ aus. Er plädiert daher für einen »funktionalen« Ansatz zur Friedenserstellung, nämlich durch wirtschaftliche Zusammenarbeit. Allerdings spricht er sich gegen den sektoralen Ansatz des UN-Systems auf weltweiter Ebene aus, der zur Erhöhung der Komplexität und nicht zu ihrer Reduktion beiträgt. Vielmehr plädiert er für einen regionalspezifischen, integrierten Ansatz, um der Hauptaufgabe »Entwicklung« gerecht zu werden, der heute rund 70 vH aller Ausgaben des Systems gewidmet sind. Er fordert weiterhin, die Weltorganisation solle sich mit den mittel- und langfristigen Problemen befassen, da die Einzelstaaten diesen Weltproblemen nicht die notwendige Aufmerksamkeit schenken.

#### *Europäische Gemeinschaft als Modell?*

Bertrand entwickelt dann im fünften Kapitel seine Reformkonzeption einer Weltorganisation der dritten Generation. Er operiert — vor dem Hintergrund des EG-Modells — mit einem neuen integrativen Entwicklungsansatz auf der regionalen Ebene, der zu »Regionalen Entwicklungs-Agenturen« führen und damit die operativen Tätigkeiten des UN-Systems in Art, Umfang und Struktur erheblich verändern würde. Das UN-Sekretariat und die Sekretariate der wichtigsten Sonderorganisationen wären dann nicht mehr nach Sektoren über das Gesamtsystem weit verstreut, sondern durch ein zweistufiges System zu ersetzen: an der Spitze ein interdisziplinär orientiertes zentrales Sekretariat mit einem großen Mitarbeiterstab, ausgestattet mit unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Qualifikationen, und auf der Ebene der Sonderorganisationen kleinere, nach Sektoren gegliederte Sekretariate.

Entsprechend dem EG-Modell Rat/Kommission fordert Bertrand einen »Wirtschafts-Sicherheitsrat«, der aus 12 bis 23, höchstens aber 37 Mitgliedern bestehen sollte, wobei als Hauptkriterien das Bruttosozialprodukt und die Bevölkerungsgröße heranzuziehen wären (ergänzend kämen Vertreter nach einem Regionalschlüssel hinzu).

Die Staaten sollten bei der Weltorganisation durch je einen politischen und »ökonomischen« Botschafter vertreten sein.

Bertrand ist sich bewußt, daß die Realisierung seiner Vorschläge in Form eines »Über-

gangsplans« etwa ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen würde. Verbunden mit seinen Reorganisationsvorschlägen wäre ein Abgehen von den hohen Leitzielen der Charta zugunsten realistischer, einlösbarer Teilziele, eine Erhöhung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Mitarbeiter sowie ein Transfer der Finanzmittel für technische und Wirtschaftshilfe von den UN-Programmen (u. a. UNDP, WFP, UNFPA, UNICEF) an die »Regionalen Entwicklungs-Agenturen«. Obwohl Bertrand eine Revision der Kapitel IX und X der UN-Charta lieber wäre, geht er auch von der Möglichkeit aus, durch eine interne Umstrukturierung des UN-Systems sein Ziel zu erreichen.

Niemand, der sich ernsthaft mit den gegenwärtigen Struktur- und Funktionsschwächen des Systems der Vereinten Nationen befaßt, wird den Bertrand-Bericht als einen konstruktiv-kritischen Beitrag zum 40jährigen Bestehen einfach zur Seite legen können, ohne — und das gilt vor allem für die Regierungen der Mitgliedstaaten, die oft direkt im Bericht angesprochen werden — die Vorschläge genauer zu analysieren und eine entsprechende politische Einschätzung abzugeben. Dabei darf man jedoch nicht, wie Bertrand es tat, die Zukunft der Organisationen der Kategorie 3 (d. h. IMF, Weltbankgruppe, GATT, IFAD) unberücksichtigt lassen.

Klaus Hüfner □

## Politik und Sicherheit

**Irak-Iran: Zivilbevölkerung bleibt nicht ausgespart — UN-Mission in Gefangenenlagern — Generalsekretär in Teheran und Bagdad — Irak am Pranger (8)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1984 S.61ff. fort.)

### Zivile Ziele

Auf Antrag einiger Golf-Anrainer trat Ende Mai 1984 der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zusammen, um über die iranischen Angriffe gegen Ölschiffe auf dem Weg zu oder von kuwaitischen und saudiarabischen Häfen zu diskutieren. An der Debatte beteiligten sich neben den unmittelbar betroffenen Nachbarstaaten viele Vertreter anderer, vielfach seefahrender Länder, die einmal die Freiheit der Schifffahrt beschworen und zum anderen die Befürchtung äußerten, daß sich der Kriegsschauplatz durch solche Aktionen auf gefährliche Weise ausdehnen könnte.

Am 1. Juni 1984 wurde die Resolution 552 (Text: VN 5/1984 S.177f.) bei zwei Enthaltungen (Nicaragua, Simbabwe) angenommen. Darin wird zwar auf den iranischen Angriff Bezug genommen, dann aber werden »alle Staaten auf(gefordert), gemäß dem Völkerrecht das Recht der freien Schifffahrt zu respektieren«. Es werden »die jüngsten Angriffe auf Handelsschiffe« verurteilt und weitere Maßnahmen bei Nichtbefolgung der Resolution angekündigt. Nach einer Serie schwerer Luftangriffe beider Seiten auf zivile Ziele richtete der Generalsekretär der Vereinten Nationen am 9. Juni 1984 einen dringenden Appell an beide Länder, in Zukunft von Angriffen auf zivile Ziele abzusehen (UN-Doc. S/16611). Beide Seiten akzeptierten den Vorschlag des Generalsekretärs, so daß am 12. Juni 1984 diese Vereinbarung in Kraft trat. Zur Überwachung dieses Moratoriums wurden zwei Beobachtergruppen der Vereinten Nationen nach Bagdad und Teheran ent-

sandt, die am 20. beziehungsweise 26. Juni 1984 ihre Arbeit aufnahmen.

Die Vereinbarung wurde anfangs von beiden Seiten respektiert. Die Kämpfe zwischen Irak und Iran gingen zwar in dieser Zeit weiter und es gab auch gelegentlich Angriffe auf zivile Ziele (die aber wohl eher unabsichtlich erfolgten, wie auch die Beobachtergruppen feststellten). Die gegenseitigen Beschuldigungen, die Juni-Vereinbarung gebrochen zu haben, hörten aber nicht auf.

Am 12. Februar 1985 sah sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen veranlaßt, an beide Parteien zu appellieren, weiterhin zu ihrer Verpflichtung zu stehen, keine zivilen Ziele anzugreifen. Dieser Appell schien noch bis Anfang März 1985 zu wirken, doch dann bat der Präsident des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vergeblich beide Parteien, sich an die Juni-Vereinbarung zu halten (S/17004; Text: S.82 dieser Ausgabe). Ähnliche Appelle des Generalsekretärs vom 6. März 1985 und wiederum des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 15. März 1985 (S/17036; Text: S.82 dieser Ausgabe) zeigten keine Wirkung mehr.

### Die Kriegsgefangenenfrage

Ein besonders schlimmes Kapitel im Krieg zwischen Irak und Iran stellt die Behandlung der Gefangenen dar, so daß sich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bereits früher in einem demonstrativen Schritt gezwungen sah, die Weltöffentlichkeit auf diese Situation aufmerksam zu machen.

In einem Schreiben vom 25. Oktober 1984 machte die irakische Regierung den Generalsekretär der Vereinten Nationen auf einen Vorfall in dem iranischen Gefangenenlager Gorgan aufmerksam. Dort sollen am 10. Oktober 1984 iranische Soldaten in Anwesenheit von Vertretern des IKRK das Feuer auf irakische Gefangene eröffnet und eine Anzahl von ihnen getötet oder verletzt haben. Der Irak forderte die Entsendung einer Mission der Vereinten Nationen, um diese Vorfälle untersuchen zu lassen. Iran antwortete mit Gegenbeschuldigungen, war aber mit der Entsendung einer Mission einverstanden, die schließlich vom 11. bis 17. Januar 1985 den Irak und vom 18. bis 25. Januar 1985 Iran besuchte. Sie setzte sich zusammen aus den beiden Professoren Wolfram Karl (Österreich) und Torkel Opsahl (Norwegen) sowie Generalmajor Rafael Angel Vale Huerta (Venezuela).

Der Vorfall in Gorgan, fast 400 km nordöstlich von Teheran gelegen, wirft ein bezeichnendes Licht auf einen Aspekt des Krieges, den man der psychologischen Kriegführung zuordnen kann. Nach dem Bericht der UN-Mission (S/16962) kam es in dem Lager nämlich zu einer Auseinandersetzung zwischen irakischen Gefangenen, die noch ihrem heimatlichem Regime die Treue halten, und einigen anderen, die sich auf die iranische Seite geschlagen haben. Als die Auseinandersetzungen sich ausbreiteten, schossen iranische Wachmannschaften in die Streitenden. Insgesamt wurden neun Gefangene getötet, davon drei durch die internen Kämpfe, und mindestens 47 so schwer verletzt, daß sie ins Krankenhaus eingeliefert werden mußten.

Zur Zeit der Mission befanden sich aufgrund offizieller Angaben 9 206 iranische Kriegsgefangene im Irak und 46 262 irakische Gefangene in Iran. Dazu kommen noch rund 75 000 iranische Zivilpersonen, die jetzt im Irak le-

ben — freiwillig, wie die irakischen Behörden behaupten. Obwohl die Mission nicht alle Klagen verifizieren konnte, war sie aufgrund der Besuche der Lager, der Gespräche mit offiziellen Stellen sowie mit einzelnen Gefangenen in beiden Ländern in der Lage, eine allgemeine Einschätzung der Situation der Kriegsgefangenen zu geben. Diese Einschätzung fiel ausgesprochen deprimierend aus. Viele Gefangene sind schon mehrere Jahre in Gefangenschaft, ohne Aussicht auf Besserung ihrer Situation. Die Umstände ihrer Gefangenschaft, die Versorgung und die Behandlung entsprechen aufgrund der Erkenntnisse der UN-Mission in beiden Ländern nicht den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts. Körperliche Mißhandlungen und Folter — die Mission benutzt allerdings dieses Wort nicht — scheinen nicht ungewöhnlich zu sein. Dabei sind die körperlichen Mißhandlungen im Irak vorherrschend, während auf die Gefangenen in Iran offensichtlich starker psychischer Druck ausgeübt wird, um sie auf die iranische Seite zu ziehen. Diese Politik hat zu tiefgreifenden Parteiungen in den Lagern geführt, die sich oft in massiven Auseinandersetzungen unter den Gefangenen selbst entladen.

Wenn die Gefangenen nicht über Lautsprecher ideologisch indoktriniert werden (oft von morgens bis abends), haben sie fast keine Möglichkeit, sich körperlich oder geistig zu betätigen. Dieser Zustand hat nach Feststellungen der Untersuchungsmission bereits bei vielen Gefangenen zu manifesten mentalen Störungen geführt. Die Isolation und Hoffnungslosigkeit wird noch dadurch gefördert, daß — vor allem in Iran — die Post häufig verspätet kommt oder völlig ausbleibt.

In bezug auf die Situation der iranischen Zivilpersonen im Irak kam die UN-Mission aufgrund persönlicher Gespräche zu dem Ergebnis, daß ein gewisser, von ihr in der Zahl nicht abschätzbarer Teil unter Zwang in den Irak verbracht worden ist. Darüber hinaus besteht auch nach Ansicht der Mission der begründete Verdacht, daß sich mindestens mehrere hundert iranische Gefangene, darunter auch der iranische Erdölminister, in geheimen irakischen Lagern befinden.

Im etwa 110 km westlich von Bagdad gelegenen Lager Ramadi Nr. 2, das unter dem Namen »Kinderlager« bekannt ist, wurde Anfang 1985 mit großem propagandistischen Aufwand unter anderem mit Unterstützung der internationalen Hilfsorganisation »Terre des Hommes« eine Schule eingerichtet.

Beide Kriegsparteien erklärten zwar grundsätzlich ihre Bereitschaft, zur Lösung des Gefangenenproblems beizutragen zu wollen, die UN-Mission hat aber den Eindruck gewonnen, daß die Gefangenen auf beiden Seiten als Werkzeuge und Propagandainstrument im Kampf gegen den Feind mißbraucht werden.

Aufgrund des UN-Berichts über die Situation der Kriegsgefangenen in beiden Ländern forderte der Irak eine Sitzung des Sicherheitsrats, die am 4. März 1985 stattfand. Der irakische Außenminister Aziz erklärte die Bereitschaft seines Landes, auf der Grundlage des Berichts der Mission an einer Lösung des Gefangenenproblems mitzuwirken. Anschließend sprachen dann nur Vertreter einiger arabischer Länder, welche die irakische Position unterstützten. Der Sicherheitsrat vertagte sich ohne Beschluß.